JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 16/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 233/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: cerramiento, tramos vallados, autovía, art. 18.1.c) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0543 Fecha: 16/05/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de diciembre de 2024 el reclamante solicitó al, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Se solicita conocer si la A6 tiene obligación de tener una valla de cerramiento de su perímetro (en caso de que no fuera íntegra, que se indiquen qué tramos) y, en tal caso, de qué norma o decisión administrativa se deriva esa obligación (en caso de ser una decisión, se solicita que se facilite la misma) y las condiciones técnicas que ha de tener la misma.

   Por el contrario, de no tener esa obligación, se solicita que se indiquen qué tramos están vallados de la A6 y qué carreteras se encuentran afectadas por la no reparación de la valla de cerramiento a que se refiere el párrafo tercero de la disposición adicional séptima de la Ley de Seguridad Vial».

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

2. Mediante resolución de 20 de enero de 2025, el Ministerio acuerda conceder el acceso parcial a la información solicitada expresando lo siguiente:

   «En cuanto a la primera parte de esta solicitud, se informa:

   -No existe ninguna obligación de que la autovía A-6 disponga de una valla de cerramiento de su perímetro, excepto en las Áreas de Servicio (artículo 59 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras).

   Para poder dar respuesta a la segunda parte de esta solicitud se requiere, por parte de esta Dirección General, un importante trabajo de reelaboración. No se trata de una reelaboración básica o general, sino que requiere una labor consistente en recabar, separar, extraer, ordenar, clasificar y sistematizar la información de cada una de las demarcaciones que tienen competencia sobre la carretera mencionada en la solicitud, debido a que cada una de ellas tiene un sistema de recogida de datos diferente, por tanto, una simple consulta a dichas demarcaciones ya necesita reelaborar información por parte de los empleados y, además, no se tienen aplicaciones informáticas (bases de datos) que nos den esta información de forma directa, por lo que sería necesario la elaboración de un informe "ad hoc". No existe una base de datos general que integre la información solicitada.

   No obstante, si quiere saber la situación en un punto kilométrico determinado de la carretera mencionada en la solicitud deberá trasladar esa información.

   Por todo lo expuesto anteriormente, esta petición daría lugar a un supuesto de reelaboración y por tanto cabe inadmitirla de acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre».

3. Mediante escrito registrado el 31 de enero de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

   «En primer lugar, debe señalarse que el segundo párrafo de la solicitud formulada (...) contiene dos pretensiones perfectamente diferenciadas:

   1) Qué tramos están vallados de la A6

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0543 Fecha: 16/05/2025

2) Qué carreteras se encuentran afectadas por la no reparación de la valla de cerramiento a que se refiere el párrafo tercero de la disposición adicional séptima de la Ley de Seguridad Vial

Sin embargo, dicho párrafo ha sido resuelto por el Ministerio indicando que la primera pretensión de dicho párrafo (qué tramos están vallados de la A6) incurre en causa de inadmisión por reelaboración.

(...) Resulta evidente que el Ministerio no ha resuelto –sino que se aprecia una absoluta omisión al respecto- la segunda pretensión (...).

Por tanto, se considera que la resolución debe ser anulada para que se resuelva esta cuestión.

Con carácter complementario al argumento anterior, debe señalarse que esta parte no está conforme con la causa de inadmisión aplicada respecto de la pretensión "qué tramos están vallados de la A6".

En este sentido, la causa de inadmisión citada por la Administración del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 ha sido ampliamente tratada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). En concreto, debe seguirse el CI/007/2015, según el cual:

"Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como "derecho a la información".

(...)

Adicionalmente, debe señalarse que la Administración afirma que esa reelaboración se produce como consecuencia de que los datos se encuentran en cada una de las demarcaciones que dependen de ella. Pues bien, dicha afirmación choca con la siguiente consideración del citado criterio interpretativo:

"Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración(...)".

En efecto, en el presente caso la Administración reconoce que es perfectamente conocedora de que hay varias unidades (dependientes de ellas) las que tienen la información.

R CTBG Número: 2025-0543 Fecha: 16/05/2025

[redacted]

Finalmente, debe señalarse que el argumento esgrimido por la Administración de que se carece de una aplicación informática única ya ha sido rechazado por el CTBG. Así, en la resolución de la reclamación 225/2021 (expediente 100-004998), respecto de la resolución de la solicitud 001-053950, se analiza el caso de un solicitante que pretende obtener datos de recaudación y número de contribuyentes durante los últimos 10 años del Impuesto por la Transmisión y Rehabilitación de Grandezas y Títulos Nobiliarios. Dicha solicitud fue inadmitida por reelaboración por la inexistencia de una aplicación informática.

(...)

Pues bien, el CTBG acepta la causa de inadmisión respecto del desglose y evolución a lo largo de los años, pero no respecto del número de contribuyentes y cantidad recaudada por el impuesto:

"Sin embargo, conocer el dinero total recaudado o el número de contribuyentes que declaran por este impuesto no supone, en modo alguno, tener que reelaborar la información, sino simplemente efectuar un sumatorio de importes, en el primer caso, y de contribuyentes, en el segundo, para entregar una respuesta sistematizada al reclamante. No podemos admitir como justificación suficiente para denegar el acceso que la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA no disponga casi de manera inmediata de esta información, ya que constituye una de sus funciones asignadas legalmente (...)".

Dichas conclusiones son plenamente aplicables al caso concreto, puesto que únicamente tiene que hacer la agregación de los kilómetros vallados de la A6, lo cual constituye una de las funciones asignadas a la Dirección General de Carreteras (como ella misma reconoce).

En consecuencia, procede rechazar la causa de inadmisión esgrimida (...)».

4. Con fecha 31 de enero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 3 de marzo de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «De acuerdo con la legislación vigente, no existe la obligación de instalar un cerramiento en las autovías, con la excepción de las Áreas de Servicio (artículo 59 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras).

R CTBG
Número: 2025-0543 Fecha: 16/05/2025

No obstante, con carácter general, en los proyectos de construcción de este tipo de infraestructuras se incluye el cerramiento para tratar de impedir el acceso a la vía, por lugares no autorizados, a las personas y vehículos, dando así cumplimiento también a la limitación de accesos indicado en el artículo 2 de la Ley de Carreteras. Posteriormente, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible realiza las labores de conservación y mantenimiento del cerramiento instalado.

Por otra parte, se hace evidente la existencia de lugares y tramos de autovía donde no es posible instalar cerramiento, tales como:

- *Entradas y salidas a la autovía, que por su propia naturaleza deben permitir el paso de vehículos.*

- *Tramos en viaducto o túnel, construidos sobre muros, con pantallas acústicas, etc., donde no es preciso instalar el cerramiento.*

- *Tramos urbanos de autovías, por la necesidad de mantener los derechos de acceso existentes, donde incluso pueden existir aceras para el tránsito de peatones de acceso a pasarelas, paradas de autobús, etc.*

Finalmente, se reitera que no existe un inventario del cerramiento de la autovía, por lo que para listar qué tramos de la A-6 cuentan con un cerramiento sería necesario dedicar medios personales específicos para realizar tal tarea de inventario, por lo que no es posible atender la petición en consideración del artículo 18.1.c de la Ley de Transparencia, como ya se indicó en contestación a la solicitud con número de expediente 001-099369.

Por todo lo expuesto anteriormente, esta Dirección General de Carreteras considera que debe desestimarse la reclamación (...)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615

R CTBG Número: 2025-0543 Fecha: 16/05/2025

en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relacionada con el establecimiento de infraestructuras de cerramiento en la autovía A-6, cuyo contenido puede estructurarse en dos partes. Por un lado, se solicita conocer si es obligatorio que la A-6 disponga de una valla de cerramiento de su perímetro, indicando, en su caso, la norma o decisión que lo recoge y las condiciones técnicas que debe reunir; y, por otro, en caso de no ser obligatoria, se pide que (i) se identifiquen los tramos de la A-6 que están vallados, y (ii) el detalle las carreteras afectadas con motivo de la no reparación de la valla de cerramiento contemplada en la Ley de Seguridad Vial.

   El Ministerio resolvió el acceso parcial a la información solicitada y aclaró que, exceptuando las Áreas de Servicio, no existe obligación alguna de que la A-6 cuente con una valla de cerramiento de su perímetro. En cuanto a la segunda parte de la petición, acordó inadmitirla con fundamento en el artículo 18.1.c) LTAIBG al

[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

considerar que para atender la solicitud sería necesario realizar una labor de reelaboración.

A la vista de la reclamación presentada, en la que el solicitante manifiesta que no se ha dado respuesta a la pretensión (ii) que constaba en la segunda parte de su solicitud y cuestiona la procedencia de la causa de inadmisión invocada, el Ministerio añade una explicación acerca de las circunstancias que hacen aconsejable la instalación de cerramientos, así como respecto a en qué tramos no es posible su establecimiento, ratificándose por lo demás en lo argumentado en su resolución inicial.

4. Sentado lo anterior, procede verificar si las razones expuestas por el organismo requerido evidencian la aducida necesidad de *tratamiento previo o reelaboración*. Esta comprobación debe partir de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG como de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530); lo que exige una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].

   Desde esta perspectiva, no puede desconocerse que en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) se señaló que *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)»*.

   Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no;*

R CTBG
Número: 2025-0543 Fecha: 16/05/2025

sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*.

Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de *«expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas (...)»*.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

5. En este caso, el Ministerio alega que no se dispone de un inventario del cerramiento de la autovía, y que, además, cada una de las demarcaciones que tienen competencia sobre la A-6 cuentan con un sistema distinto de recogida de datos, por lo que sería necesario la elaboración de un informe *ad hoc* y la dedicación de medios personales específicos para facilitar lo solicitado.

   A juicio de este Consejo, se entiende que concurren los diversos elementos que son tenidos en cuenta por la jurisprudencia para justificar la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG. Así, se trata de información dispersa, que se encuentra diseminada entre las diferentes demarcaciones con competencias en esta cuestión; además, se halla en soportes informáticos diversos dado que se carece de una base de datos común que integre la información solicitada. Como consecuencia de ello, las actuaciones necesarias para facilitar la

R CTBG
Número: 2025-0543 Fecha: 16/05/2025

[redacted]

información exceden de lo que cabe considerar una reelaboración básica: sería necesaria una compleja actuación previa que comprende tareas de recopilación de la información de diversas fuentes y el posterior tratamiento de la misma para unificarla y proporcionarla en los términos solicitados, lo que equivaldría a la elaboración de un verdadero informe *ex profeso* para dar respuesta a la petición.

6. Por lo que se refiere a la pretendida falta de respuesta del Ministerio acerca de la identificación de las carreteras afectadas, no cabe compartir el argumento planteado por el reclamante, según el cual la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) sólo aplicaría respecto al detalle de qué tramos están vallados en la A-6, omitiendo pronunciarse en modo alguno respecto a esa otra pretensión.

   Desde esta perspectiva, no puede obviarse que en la resolución inicial, el Ministerio distingue claramente entre los dos apartados que conforman la solicitud de acceso, es decir, de un lado, el carácter, en su caso, obligatorio de las vallas de cerramiento, en el que resuelve conceder el acceso, y, de otro, las dos cuestiones formuladas de no apreciarse tal carácter, a las que el Departamento se refiere de forma expresa como *«segunda parte de la solicitud»*, por lo que se sobrentiende que el supuesto de reelaboración es extensible a ambas pretensiones.

7. En consecuencia, por las razones expuestas, procede desestimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

R CTBG Número: 2025-0543 Fecha: 16/05/2025

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0543 Fecha: 16/05/2025

[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta